À COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DA SECRETÁRIA DE SAÚDE DA PREFETIURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA/GO

Pregão Eletrônico nº 027/2021 SRP – SAÚDE
Processo nº 35584
Data de realização da Sessão Pública: 28/05/2021 às 15h

LABORATÓRIO MÉDICO DR. MARICONDI LTDA. ("Laboratório Maricondi", "Impugnante"), sociedade empresária limitada, inscrita no CPNJ/MF sob o nº 45.362.324/0001-08, com sede na Rua Major Inácio, nº 2392, Bairro Centro, CEP 13560-161, São Carlos/SP, vem, respeitosamente, por meio de seu representante legal, com fundamento no Art. 5º, XXXIV, "a"[1], da Constituição Federal, Art. 41, §1º[2] da Lei Federal nº 8.666/93 e Item 10.1 do Edital[3] apresentar sua

IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

ao Edital e Anexos do Pregão Eletrônico nº 027/2021, publicado pelo Município de Goiânia, que tem por objeto a **contratação de empresa especializada para prestação de serviços laboratoriais de análises clínicas, para identificação do novo coronavírus (SARS-CoV-2), com suporte logístico de coleta de (RT-PCR) e a realização de testes rápidos de**

[1] Art. 5º (...) XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:
a) o **direito de petição** aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

[2] § 1º **Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação** por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

[3] 10.1. Em até 03 (três) dia útil antes da data designada para a abertura da sessão pública, **qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do Pregão Eletrônico**, protocolizando a peça impugnatória no endereço discriminado no subitem 20.19 deste Edital;

ensaio imunocromatográfico, para detecção qualitativa de antígenos de SARS-CoV-2, com base nos fundamentos a seguir.

I – DA NECESSÁRIA CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O CERTAME

1. Trata-se de Edital do Pregão Eletrônico nº 027/2021, promovido pelo Município de Goiânia, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, cujo objeto é a "*contratação de empresa especializada para prestação de serviços laboratoriais de análises clínicas, para identificação do novo coronavírus (SARS-CoV-2), com suporte logístico de coleta de (RT-PCR) e a realização de testes rápidos de ensaio imunocromatográfico, para detecção qualitativa de antígenos de SARS-CoV-2 em amostras de swab da nasofaringe de humanos*".

2. Ocorre que, de acordo com o quanto será exposto, o Edital está maculado por vício que compromete a sua legalidade e, por conseguinte, impede a continuidade do certame.

3. A sessão pública para processamento do referido Pregão ocorrerá em 28/05/2021, às 15 horas. Caso seja realizada, poderá acarretar sérios prejuízos ao interesse público, perpetuando, ao longo de todo o período de execução, contratual, vícios insanáveis.

4. Dessa forma, passa-se a demonstrar a irregularidade contida no Edital, que fere o caráter competitivo da licitação e que implica a sua imediata retificação.

II – DOS VÍCIOS CONSTATADOS NO EDITAL DE LICITAÇÃO

5. Conforme se verifica do Edital, o Termo de Referência determinou as condições de execução do futuro Contrato, estabelecendo uma série de obrigações para a contratada para início dos serviços.

6. Dentre as obrigações em questão, **destaca-se: (i)** montar estrutura operacional no Município de Goiânia – estrutura física e de logística para a coleta e realização de exames –, que englobe atendimento em domicílio, *drive thru* e tendas itinerantes em locais indicados pela Secretaria de Saúde, **(ii)** disponibilizar mão de obra qualificada e **(iii)** insumos adequados para a prestação do serviço.

> 21.5.2 A empresa deve dispor de recursos humanos habilitados, estrutura física e de logística para coleta e realização de exames em domicilio e por meio de drive-thru e de tendas itinerantes a serem instaladas no Município de Goiânia em locais indicados pela Secretaria Municipal de Saúde, além do gerenciamento de resíduos, alimentação, gerenciamento e envio de dados para a Superintendência de Vigilância em Saúde, emissão de resultado físico e eletrônico para atender às demandas da SMS - GO, conforme especificações e quantitativos descritos neste termo de referência.
>
> 21.5.3 A empresa se responsabilizará por toda a mão de obra necessária para a execução dos serviços, incluindo cadastro, triagem, análise, digitação e liberação do laudo de resultado, para tanto o profissional deve ter nível superior para emitir o laudo efetivo; bem como,todos os insumos necessários à execução dos serviços, tais como insumos de coleta, kits de teste rápido, insumos para impressão dos laudos, caixas coletoras de resíduos, equipamentos de proteção individual.
>
> 21.5.4 Os serviços da presente contratação deverão ser realizados nos locais indicados pela Secretaria Municipal de Saúde.
>
> 21.5.5 Os serviços incluem a montagem, instalação e desinstalação das tendas e do stand drive-thru com mão de obra especializada, climatização adequada, equipamentos e materiais necessários para realização de testes para COVID-19. Os stands deverão medir em torno de 16 m² com revestimento emborrachado, tomadas, mesas, cadeiras, bancadas com prateleiras para guarda dos materiais. Tendas 5x5 com mesas, cadeiras, caixas térmicas e locais para guarda dos materiais. Estes itens não são exaustivos, devendo a contratada proporcionar toda a estrutura necessária para prestação dos serviços com eficácia.

7. Todas essas obrigações deverão ser prontamente atendidas pela empresa vencedora da licitação, a partir da assinatura do Contrato, nos termos do Item 21.5.14:

> 21.5.14 A empresa deverá estar apta à execução do contrato a partir da data de sua assinatura, devendo realizar todas as implantações de acordo com as estratégias de fornecimento.

8. Ocorre que, o Edital deixou de considerar o período necessário de mobilização da empresa para início dos serviços. Explica-se.

9. Ora, todo Edital de licitação, para **serviços** e obras contratados pela Administração Pública, determina o prazo de vigência do Contrato, ou seja, período desde a assinatura até a efetiva conclusão do serviço.

10. Dentro deste prazo indicado está o prazo de mobilização e o prazo de execução, ou seja, que juntos compõe o período de vigência do contrato.

11. O primeiro, prazo de mobilização é aquele fornecido à contratada para sua logística, consistente na compra ou locação dos materiais necessários, instalações de estruturas físicas e contratação de pessoal que irá trabalhar alocado para o contrato em questão.

12. O segundo, o período em que a empresa disporá para execução do serviço ou obra contratados.

13. Dessa forma, se mostra totalmente inadequado que a Administração Pública tão somente indique o prazo de vigência do contrato e o início de sua execução **logo após a assinatura.**

14. Isso porque, deve ser respeitado um cronograma, onde será emitida, primeiramente, a ordem de mobilização, para que a empresa se prepare para atendimento das obrigações contratuais e, na sequência, a ordem de execução para o início do serviço em si.

15. A própria Lei Federal nº 8.666/93 prevê, de forma clara, a diferença entre estes dois momentos, uma vez que impõe limites para pagamento da mobilização e execução, de forma separada, veja-se:

> Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

> (...)
> XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

16. Dessa forma, o Edital é falho por deixar de indicar o período de mobilização após a assinatura do Contrato, determinando que a empresa já inicie o serviço sem qualquer preparo operacional para tanto.

17. Veja-se que o Termo de Referência estabeleceu uma série de requisitos para início do serviço, não sendo razoável que no dia da assinatura do Contrato a empresa vencedora da licitação disponha de toda logística necessária ao andamento do Contrato.

18. Esse vício impacta severamente sob duas vertentes: (i) a instalação de estrutura física da empresa no Município de Goiânia e (ii) contratação de mão de obra qualificada para o serviço.

19. Com relação ao primeiro aspecto, muito embora o Edital tenha possibilitado a participação de empresas que ainda não disponham de estrutura operacional no Município, fato é que há clara violação ao princípio da isonomia, uma vez que as empresas que não estão localizadas em Goiânia não conseguirão instalar suas estruturas físicas no dia da assinatura do Contrato.

20. Não se mostra minimamente razoável essa exigência, visto se tratar de obrigação impossível de ser realizada.

21. Mas não só. O segundo aspecto diz respeito à contratação de mão de obra qualificada – o que demanda contratação e treinamento – para execução do serviço.

22. Conforme se verifica do Edital, o Termo de Referência estabeleceu as condições de execução do objeto contratual que incluem um enorme quantitativo de testes a serem realizados:

OBJETO:Serviços laboratoriais de análises clínicas, para identificação do novo coronavírus (SARS-CoV-2), com suporte logístico de coleta de (RT-PCR) e a realização de testes rápidos de ensaio imunocromatográfico, para detecção qualitativa de antígenos de SARS-CoV-2 em amostras de swab da nasofaringe de humanos, pelo sistema de registro de preços, conforme especificações e quantitativos do Edital e seus anexos.				
ITEM	**DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS**	**QTDE**	**VALOR UNITÁRIO R$**	**VALOR TOTAL R$**
1	Prestação de serviços laboratoriais de análises clínicas, incluindo coleta e realização de exames pelo método de teste rápido de ensaio imunocromatográfo para detecção qualitativa de antígenos de SARS-Cov-2 de forma itinerante e em ambientes públicos do Município de Goiânia, através da estruturação de tendas compostas de equipamentos, materiais, insumos, mão de obra e entrega de exames por conta da empresa contratada. Estimativa: (3 Tendas) 5.000 exames por semana X 36 Semanas = 180.000	180.000		
2	Prestação de serviços laboratoriais de análises clínicas, incluindo coleta e realização de exames pelo método de teste rápido de ensaio imunocromatográfo para detecção qualitativa de antígenos de SARS-Cov-2 em Drive-Thru no Município de Goiânia, através da estruturação de stand compostos de equipamentos, materiais, insumos, mão de obra e entrega de resultados de exames por conta da empresa contratada. Estimativa: (1 Drive-Thru) 3.000 exames por semana X 36 semanas = 108.000	108.000		
3	Prestação de serviços laboratoriais de análises clínicas, incluindo coleta e realização de exames intradomiciliar dos contactantes de casos confirmados da COVID-19 pelo método de teste rápido de ensaio imunocromatográfo para detecção qualitativa de antígenos de SARS-Cov-2, com todos os materiais, insumos, mão de obra e entrega de exames por conta da empresa contratada. Estimativa: (250 casos confirmados diariamente X 3 contactantes) X 252 dias = 189.000	189.000		
4	Prestação de serviços de logística e coleta em ambiente domiciliar para atendimento de pacientes sintomáticos respiratórios com a utilização de testes de reação em cadeia da polilmerase em tempo real (RT-PCR), os testes serão executados pela Secretaria Municipal de Saúde. Estimativa: 250 coletas diária x 252 dias = 63.000	63.000		

23. Frisa-se que esses testes envolvem diversos profissionais para a coleta adequada do material a ser analisado, para auxiliar na logística de gerenciamento

do material colhido e dos resíduos gerados durante a prestação do serviço, bem como pessoal para efetivamente analisar todo esse material.

24. Nesse sentido, para dar consecução aos serviços contratuais, seriam necessários mais de uma centena de profissionais, os quais, nos termos exigidos pelo mesmo Termo de Referência do Edital deverão ser treinados e devidamente equipados para a adequada prestação dos serviços.

25. Nesse sentido, não apenas a disponibilização de mão de obra e materiais suficientes é importante para o cumprimento adequado das obrigações contratuais, mas, principalmente, a qualificação bastante de o pessoal envolvido nessa operação. Como bem dispôs o Edital no excerto supramencionado, a mão de obra a ser empregada deve ser especializada.

26. Isso significa que a empresa responsável terá de efetuar treinamentos para que a coleta ocorra de forma escorreita, sem risco para pacientes e profissionais envolvidos, até porque, é de responsabilidade expressa da empresa contratada a prestação do serviço envolvido de acordo com os padrões de qualidade usualmente exigidos:

> 21.5.10 A CONTRATADA deverá cumprir os requisitos de qualidade exigidos nas normas e regulamentações de fornecimento do objeto e da prestação dos serviços, conforme legislação vigente.
>
> [...]
>
> 21.5.13 A CONTRATADA será responsável pelos danos causados direta ou indiretamente à administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade à fiscalização ou ao acompanhamento pelo órgão responsável.
>
> [...]
>
> 21.5.15 Toda adequação necessária à execução do objeto deste contrato será de responsabilidade da empresa contratada.
>
> 21.5.16 A CONTRATADA se responsabilizará ainda pela instalação, desinstalação, transferência e reinstalação do drive-thru e das tendas a critério da Secretaria Municipal de Saúde.

[...]

21.5.19 A CONTRATATDA deverá disponibilizar mão de obra qualificada para realizar a recepção, cadastro, triagem e coleta dos pacientes, em sistema de "Drive Thru", tendas ou nos locais indicados pela CONTRATANTE, em quantidades o suficiente para realização de testes por unidade indicada, com preferência para funcionamento de segundas à sextas-feiras, no horário das 8 às 17 horas, e excepcionalmente finais de semana.

21.5.20 Os laudos devem ser emitidos segundo as boas práticas laboratoriais, assinados por profissionais de nível superior habilitados.

21.5.21 Todos os veículos deverão estar adaptados à legislação vigente e de acordo com a carga a ser transportada. Estes veículos deverão conter identificação visual adequada e correspondente à finalidade do serviço.

[...]

21.7. DAS OBRIGAÇÕES DA EMPRESA VENCEDORA.

21.7.1 A Empresa vencedora deverá:

[...]

21.7.1.20 Cumprir rigorosamente as normas da ABNT, as Normas de Medicina e Segurança do Trabalho, obrigando seus empregados a trabalhar com os equipamentos individuais de proteção (EPI's) adequados, e demais normas e regulamentos pertinentes aos serviços objeto deste termo de referência.

[...]

21.7.1.23 Caracterizar os veículos destinados para a realização das coletas intradomiciliares, devendo previamente apresentar relatório escrito da instalação das "artes" a serem aplicadas nos veículos, por meio de visita de supervisão técnica.

21.7.1.24 Ministrar cursos operacionais se necessário, com noções de segurança e manuseio dos kits e insumos necessários a realização dos exames.

27. Ora, por mais que seja certo que a pandemia de COVID-19 exija medidas urgentes para atendimento da população, o prazo mencionado acima torna o adimplemento desta obrigação contratual impossível, haja vista toda a necessidade de preparação adequada de pessoal e materiais para a prestação do serviço em comento.

28. Sendo assim, o início da execução do Contrato, na data da assinatura, é totalmente desproporcional e desarrazoado.

III – DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

29. A observância dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade pela Administração Pública é de suma importância, exigindo do Poder Público uma atuação com bom senso, que leve em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a busca de sua finalidade.

30. São preceitos corolários do Estado Democrático de Direito, que devem ser observados também no trâmite de processos administrativos, nos termos do caput do art. 2º da Lei Federal n.º 9.784/99:

> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

31. A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n.º4.657/1942) também já positivou a necessidade de o Administrador Público prezar pela proporcionalidade em seus atos:

> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.
> Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.
> (...)
> Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.
> § 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo:
> I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (...)

32. No mesmo sentido a previsão do Art. 2º do Decreto Federal nº 10.024/2019, que regulamenta o Pregão Eletrônico:

> Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, **da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos**

33. Verifica-se a importância que o legislador atribuiu aos princípios, que norteiam todo e qualquer ato da Administração Pública, inclusive, relativos aos procedimentos licitatórios.

34. Nesse sentido, destaca-se que as disposições de um Edital de licitação também devem ser razoáveis e proporcionais ao serviço que será contratado, em atendimento à Constituição Federal e demais legislação pertinente, como demonstrado.

35. Não obstante, no caso em tela, a disposição editalícia no que diz respeito ao início da execução do serviço não atendeu aos princípios em questão, uma vez que estipulo prazo de impossível cumprimento, qual seja: empresa apta à execução na data da celebração do contrato.

36. Dessa forma, é evidente a violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista a obrigação de início do serviço, sem o necessário período de mobilização.

37. Mas não só.

38. Essa determinação também viola o caráter competitivo da licitação, vez que dá preferência para empresas já estabelecidas do Município de Goiânia. É o que se passa a demonstrar.

IV – DA VIOLAÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO

39. Conforme amplamente demonstrado, o Termo de Referência determinou que o serviço seja iniciado quando da assinatura do contrato entre a Secretaria de Saúde e a empresa vencedora da licitação.

40. Evidentemente que, diante da impossibilidade de instalação de estrutura física e contratação de pessoal no dia da celebração do contrato, a ausência de indicação de prazo para mobilização evidencia a preferência que será dada às empresas já localizadas no Município de Goiânia e já possuem funcionários disponível para alocação no serviço ora contratado.

41. Nesse sentido, como é de conhecimento geral, uma vez que o instrumento convocatório realizada exigências desnecessárias, muitas vezes direciona o procedimento para outra empresa, ocasionando vício de ilegalidade e consequente anulação do certame.

42. No caso em tela, o início do serviço na data da assinatura do contrato trata-se de uma **exigência que restringe o caráter competitivo da licitação**, na medida em que limita a participação somente à determinadas empresas, como já mencionado, o que não é admitido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

43. Nesse sentido, destaca-se a previsão do Art. 3º, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.666/93, que veda aos agentes públicos prever cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a **observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

> § 1º É vedado aos agentes públicos:
> I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

44. Como se vê, todas as exigências no Edital de licitação devem vir munidas pela razoabilidade devida, para que não ocorra restrição de participantes.

45. Isso deve ocorrer em função da obrigatoriedade de observância do princípio da isonomia, norteador de todo e qualquer procedimento licitatório.

46. Referido princípio não se trata da proibição completa de diferenciação entre os licitantes, tendo em vista que esta ocorrerá naturalmente, diante da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

47. Em verdade, sua aplicação significa a vedação de qualquer discriminação arbitrária, sem justificativa, que resulte em proveito ou detrimento de um dos participantes.

48. É dever da Administração Pública, enquanto contratante, para além de buscar a proposta mais vantajosa, demonstrar que concedeu à todas as licitantes a mesma oportunidade de participação.

49. Portanto, diante da obrigatoriedade de início dos serviços, sem razoável prazo para mobilização, oportunizando, assim, a participação de maior número de empresas, localizadas fora do Município, o Edital deve ser retificado, para sanar o apontado vício, que compromete a regularidade do Edital ora em análise.

V – DOS PEDIDOS

50. Ante ao todo exposto, requer-se o acolhimento da presente Impugnação para:

a) Acolher os argumentos expostos, para reconhecer a necessidade de retificação do Edital do Pregão Eletrônico nº 027/2021 e, subsidiariamente, não sendo possível a retificação, a anulação do Edital, tal como lançado, em razão dos vícios apontados, que impedem a continuidade do certame.

Nestes Termos,

Pede Deferimento.

Goiânia, 25 de maio de 2021.

LABORATÓRIO MÉDICO DR. MARICONDI LTDA.